



# ” The Queen’s peace ” et ” King Mob ” : La conception de l’atteinte à l’ordre public en Angleterre

Jérôme Grosclaude

## ► To cite this version:

Jérôme Grosclaude. ” The Queen’s peace ” et ” King Mob ” : La conception de l’atteinte à l’ordre public en Angleterre . Les Annales de droit, 2015, 9, pp.133-156. <hal-01272804>

**HAL Id: hal-01272804**

**<https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01272804>**

Submitted on 11 Feb 2016

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L’archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d’enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**« *The Queen's peace* » et « *King Mob* » :  
La conception de l'atteinte à l'ordre public en Angleterre**

**Jérôme Grosclaude**

*Maître de conférences en civilisation britannique  
Université Blaise-Pascal, université Clermont Auvergne  
EA 3298, « Espaces humains et interaction culturelles » (EHIC)*

**Résumé**

Tâche fondamentale de tout Etat, maintenir l'ordre est, en Angleterre, une tâche protéiforme que le pouvoir central sait depuis longtemps manier pour affirmer son autorité sur le pays. Initialement, en effet, « garder la paix du roi/de la reine » (« *keeping the King's/Queen's Peace* ») trouve ses origines dans le désir des souverains saxons d'affirmer leur pouvoir sur l'ensemble de leur royaume. Ce fut toutefois surtout après 1066 que les rois normands puis Plantagenêts en privilégièrent une interprétation extensive afin de légitimer l'accaparement par les juges royaux de plus en plus de contentieux au détriment de la justice privée ou locale. Dans un second temps, au XVIII<sup>e</sup> siècle et au début du XIX<sup>e</sup> siècle, la paix du roi fut surtout utilisée pour lutter contre toute forme d'agitation : l'incrimination très floue d'« émeute » (« *riot* »), que l'on trouve dans le célèbre *Riot Act* de 1714, autorisait ainsi à condamner à mort ou (de 1867 à 1967) à la transportation (« *penal deportation* ») tout participant à un attroupement d'au moins douze personnes qui n'aurait pas répondu dans l'heure à l'ordre de se disperser. Enfin, au nom de la défense de ce qu'on appela à partir du XX<sup>e</sup> siècle « l'ordre public » (« *public order* »), le souci d'un maintien de l'ordre efficace poussa à la création de forces de police professionnelles au XIX<sup>e</sup> siècle puis, au XX<sup>e</sup> siècle, à la mise en place de mécanismes centralisateurs qui confirmait que la tâche essentielle de maintenir l'ordre n'est pas prêt de cesser d'être instrumentalisée en Angleterre par les gouvernements successifs de Sa Majesté.

**Abstract**

“Keeping the Queen's peace” is still one of the main duties of English police forces. However it is also a protean task which has often been used by the State to assert its authority over England. The King's peace finds its origins in the Saxon Kings' desire to assert their power over the whole of their kingdom. However, it was especially after 1066 that Norman and then Plantagenet Kings favoured an all-encompassing vision of it, so as to allow royal judges to take before them more and more cases, at the detriment of private or local justices. Later, in the XVIII<sup>th</sup> century and in the early XIX<sup>th</sup> century, the “King's Peace” was particularly used to repress any form of social agitation: the catch-all definition of “Riot” (found in the notorious *Riot Act* 1714) was thus used to sentence to death or (from 1867 to 1967) to penal deportation any person part of a crowd of at least twelve persons who would not have disbanded at one hour's warning. Finally, in the name of the protection of what is called since the XX<sup>th</sup> century, “public order”, the urge to keep order efficiently led to the creation of professional police forces in the XIX<sup>th</sup> century and then, in the XX<sup>th</sup> century, to the creation of centralising mechanisms, which confirmed that the essential duty of the State that is keeping the peace is, more often than not, used by Her/His Majesty's government to further its own ends.

# « The Queen's peace » et « King Mob » : La conception de l'atteinte à l'ordre public en Angleterre<sup>1</sup>

## *Introduction*

Le 10 mars 1999, Jack Straw, alors *Home Secretary*, signait les *Police (Conduct) Regulations* qui furent présentées le lendemain au Parlement. Ce texte comprenait une disposition qui ne souleva aucun débat et qui résumait les obligations des policiers anglais et gallois en ces termes : « Les premiers devoirs de ceux qui occupent les fonctions d'agent de police sont : protéger la vie et les biens, préserver la paix de la reine, et prévenir et repérer les infractions criminelles »<sup>2</sup>. De fait, le successeur de Jack Straw, David Blunkett, devait publier le 8 mars 2004 un texte au titre similaire contenant exactement la même affirmation de principes.

Evoquant en 1895 cette tâche de « garder la paix de la reine », le juriste britannique Frederic William Maitland écrivait que : « la paix de notre souveraine dame la reine est une atmosphère à laquelle rien n'échappe » dans le droit anglais et gallois<sup>3</sup>. Et de fait, celui-ci baigne dans cette atmosphère depuis au moins le Xe siècle : dès cette époque, en effet, le pouvoir central sut la manier pour affirmer son autorité sur l'Angleterre. On peut donc se poser légitimement la question de savoir pourquoi, onze siècles après, cette tâche est toujours l'une des fonctions principales des forces de police anglaises et galloises, tout comme, d'ailleurs, des juges de paix ? C'est ce que cet article se propose d'étudier en distinguant trois périodes temporelles qui montrent que tout au long de l'histoire de l'Angleterre, la question de la « paix du roi/de la reine » – ce qu'un Français appellerait, de façon moins folklorique, « le maintien de l'ordre (public) » – a été instrumentalisée par les pouvoirs centraux successifs. Nous verrons en effet qu'entre le IXe et le XIVe siècles les rois anglais surent utiliser les vieilles institutions locales ancestrales pour en faire des instruments au service d'une justice centralisée dont le souverain était la source ultime (I) ; cette consolidation du pouvoir royal par la justice parut en danger aux XVIIIe et XIXe siècles devant la multiplication des crimes et des émeutes, ce qui rendit nécessaire l'adoption de mesures draconiennes puis la création de forces de police (II) ; enfin, le dernier tiers du XXe siècle vit la résurgence d'une conception centralisée du maintien de l'ordre (III). A travers ces développements, nous verrons dans quelle mesure les moyens et les objectifs du maintien de l'ordre ont évolué en Angleterre et au Pays de Galles.

## *I. Des justices locales à la justice royale*

La conquête normande, en 1066, entraîna l'apparition d'un nouveau paradigme judiciaire, centralisateur, qui remplaça l'ancien système saxon, essentiellement centré sur la

---

<sup>1</sup> L'auteur tient à remercier son épouse Aurélie pour ses conseils et ses encouragements dans la rédaction de cet article.

<sup>2</sup> « *The primary duties of those who hold the office of constable are the protection of life and property, the preservation of the Queen's peace, and the prevention and detection of criminal offences* ».

<sup>3</sup> « *The peace of our sovereign Lady the Queen (...) is an all-embracing atmosphere* », Sir Frederick Pollock & Frederic William Maitland, *The History of English Law Before the Time of Edward I* (1895), Cambridge : Cambridge University Press, 2e édition, 1911, vol. II, p. 464.

communauté locale (a). Ce changement d'importance imposa à la dynastie normande de créer des instruments nouveaux au service d'une tâche nouvelle : « garder la paix du roi » (b).

### a) La conquête normande et l'apparition de la notion de « paix du roi »

Lorsque les rois saxons eurent fini d'unifier l'Angleterre, à l'époque d'Alfred le Grand (871-899)<sup>4</sup>, la subdivision du pays en comtés (*shires*) était déjà effectuée, quoique l'on ignore encore aujourd'hui la ou les raison(s) ayant présidé à leur apparition au cours du haut Moyen-Age<sup>5</sup>. Toutefois, l'administration de la justice et le maintien de l'ordre se faisaient à un niveau inférieur, celui, de la « centaine » (« *hundred* »)<sup>6</sup>. Chaque centaine était divisée en « dizaines » (« *tithings* »), qui regroupait dix familles ayant conclu entre elles un *franckpledge*, un système par lequel chaque famille (représentée par son chef) était responsable de la bonne conduite des neuf autres<sup>7</sup>. C'était au sein de cette unité qu'étaient résolues les questions criminelles, déterminées les responsabilités et fixés les éventuels dédommagements à verser à la personne lésée par ce qu'on qualifierait aujourd'hui d'infractions<sup>8</sup>. Il ne s'agissait toutefois pas là d'un tribunal, et le *franckpledge* ne fonctionnait guère que dans des cas de flagrants délits et s'il y avait une victime vivante et prête à se manifester<sup>9</sup>. Les autres situations devaient donc être réglées autrement, probablement par le village ou par la vengeance privée, à l'exception des affaires graves ou particulièrement perturbatrices pour la communauté qui étaient sans doute renvoyées devant l'assemblée du comté lorsqu'elle se réunissait<sup>10</sup>.

A un autre échelon, se trouvait la justice féodale<sup>11</sup>. A la cour du seigneur local étaient traitées les affaires touchant aux délimitations de terres et étaient punies les infractions ou les crimes mineurs. La justice était rendue par le seigneur, mais il faut savoir que les hommes libres pouvaient généralement s'y faire entendre : la cour du seigneur était donc le lieu de la rencontre des coutumes locales (dont les hommes libres venaient demander l'application) et d'une administration centralisée de la justice<sup>12</sup>.

On l'a compris, la justice était donc administrée non pas au nom du comté, ou du roi, ni même, semble-t-il, de Dieu, mais bien au nom de la communauté locale de la dizaine de familles impliquées dans le *franckpledge* ou des gens du seigneur local.

Dès le IX<sup>e</sup> siècle, toutefois, les rois nommèrent des shérifs, officiers royaux chargés de s'assurer que les lois et coutumes locales étaient bien appliquées<sup>13</sup>. Sans officiellement empiéter sur les systèmes que nous avons décrits par lesquels la justice était rendue, le shérif s'imposa rapidement comme l'un des principaux dignitaires du comté : par son entremise était affirmé le pouvoir de contrôle suprême du roi<sup>14</sup>, même s'il fallut attendre Guillaume le

---

<sup>4</sup> Sir Carleton Kemp Allen, *The Queen's Peace*, Londres, Stevens & Sons Ltd, 1953, pp. 4-5. Les dates indiquées pour les souverains seront toujours les dates de règne.

<sup>5</sup> *Ibidem*, pp. 6-7.

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 7.

<sup>7</sup> Thomas Alan Critchley, *A History of Police in England and Wales 900-1966*, Londres, Constable, 1967, p. 2.

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 2.

<sup>9</sup> John Hamilton Baker, *An Introduction to English Legal History* (1971), 4<sup>e</sup>ème édition, Londres, Butterworths, 2002, p. 7.

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 7.

<sup>11</sup> Thomas Alan Critchley, *op. cit.*, p. 5.

<sup>12</sup> John Hamilton Baker, *op. cit.*, pp. 8-9.

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 9 et Thomas Alan Critchley, *op. cit.*, pp. 2-3.

<sup>14</sup> John Hamilton Baker, *op. cit.*, p. 9.

Conquérant (1066-1087) pour que s'impose l'idée que tout seigneur était, directement ou indirectement, le vassal du roi<sup>15</sup>.

Deux choses doivent être précisées concernant ce système : bien que la plupart des centaines (et donc des dizaines) se fussent situées dans les limites d'un comté, il n'y avait pas de relations hiérarchiques entre elles (et donc pas de lien de subordination avec le comte, représentant le pouvoir royal), et les dizaines n'avaient très probablement pas conscience d'administrer un quelconque « droit » (quoiqu'elles aient pu régler les disputes en s'appuyant sur des coutumes locales ou régionales), tout comme elles ne semblent pas avoir été tenues par leur propre jurisprudence<sup>16</sup>. C'est sur ce canevas que les rois normands brodèrent afin d'imposer leur pouvoir dans toute l'Angleterre. Selon J. H. Baker, « le premier objectif de la Couronne était de développer la portée de l'atteinte à la paix du roi afin de préserver l'ordre public »<sup>17</sup>.

C'est dans le domaine criminel que le concept de « garder la paix du roi »<sup>18</sup> apparut d'abord : il s'agissait en effet pour les fonctionnaires royaux de contrecarrer toute action mettant en péril la stabilité de l'Etat<sup>19</sup>. Toutefois, loin de se limiter à la lutte contre la subversion, la justice royale s'étendit rapidement à la répression des crimes violents<sup>20</sup>. Les rois successifs tirèrent parti de cet état de fait pour également statuer sur des désaccords privés. Il faut noter qu'ils ne faisaient là que répondre à une demande des Anglais eux-mêmes, qui existait depuis au moins le début du XI<sup>e</sup> siècle<sup>21</sup>. C'est dire combien était recherchée une justice qui avait cet avantage qu'elle ne pouvait guère être contestée par qui que ce soit. En effet, un jugement royal faisait l'objet d'un mandat (*writ*) mis par écrit et qui pouvait donc être produit pour forcer qui de droit à l'appliquer<sup>22</sup>. De plus, à partir du XII<sup>e</sup> siècle, les décisions des juges royaux étaient conservées dans un dépôt centralisé, ce qui assurait que le litige ne serait pas rouvert plus tard<sup>23</sup>. Par contraste, les décisions des cours locales étaient souvent inapplicables, et pouvaient de toute façon être remises en question devant le roi<sup>24</sup>.

L'idée que le roi avait non seulement le droit, mais aussi, à bien des égards, intérêt à rendre la justice aux Anglais s'était donc répandue. Il fallait maintenant que celui-ci se donne les moyens de rendre cette justice.

## **b) Les instruments de la justice royale**

Les souverains développèrent un moyen efficace d'augmenter la portée de la justice royale en déléguant la charge de la justice à des membres de la cour du roi, envoyés dans les comtés pour administrer la justice de façon exceptionnelle. Toutefois, il ne s'agissait pas là d'un réseau permanent de tribunaux, et les contemporains qui souhaitaient en appeler à la justice du roi devaient toujours passer un temps important à se rendre à Londres ou là où se

---

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 9.

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 7.

<sup>17</sup> « [T]he Crown's first object was to develop the scope of breach of the king's peace in order to preserve public order », *ibidem*, p. 14.

<sup>18</sup> L'expression est attestée par écrit pour la première fois en 1140 dans les *Leges Edwardi Confessoris* (Sir Carleton Kemp Allen, *op. cit.*, p. 13).

<sup>19</sup> John Hamilton Baker, *op. cit.*, p. 9.

<sup>20</sup> *Ibidem*, p. 9.

<sup>21</sup> Canut I<sup>er</sup> le Grand (roi de 1016 à 1035), devant le grand nombre de plaideurs lui demandant justice, avait dû interdire qu'on lui réfère un cas tant que la centaine compétente n'avait pas statué (Sir Carleton Kemp Allen, *op. cit.*, p. 8).

<sup>22</sup> John Hamilton Baker, *op. cit.*, p. 14.

<sup>23</sup> *Ibidem*, pp. 14-15.

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 15.

trouvait le roi à ce moment là<sup>25</sup>. C'est pourquoi Henri II décida, en 1176, que l'Angleterre serait divisée en six circuits<sup>26</sup>, et qu'un certain nombre de membres de la cour royale (les « eyres ») seraient assignés à tel ou tel circuit qu'ils devaient parcourir afin d'y administrer la justice et de contrôler les instances locales. L'instauration de « petites assises » (« *petty assizes* ») sous Henri II permit par ailleurs d'étendre la juridiction royale aux litiges au civil. Il s'agissait à chaque fois de juges (là encore membres de la cour du roi) nommés *ad hoc*, qui venaient siéger sur place afin de trancher les faits en débats<sup>27</sup>. Ces deux institutions furent un outil extrêmement efficace pour affirmer le pouvoir des rois Plantagenêts.

En 1178, le roi ordonnait que cinq membres de sa cour siègent régulièrement à Westminster afin de recevoir les justiciables et de lui transmettre, le cas échéant, les cas difficiles. Ce tribunal fut appelé « le Banc » (« *the Bench* »)<sup>28</sup>. En 1215, la Grande chartre confirma l'existence du Banc et d'un tribunal chargé d'entendre les affaires dans lesquelles le roi n'avait pas d'intérêts : la Cour des plaidoyers communs<sup>29</sup>.

Tous ces développements étaient, on l'a vu, fondés sur un constat tout à la fois théorique (un suzerain doit la justice à ses gens, le roi est suzerain universel, il doit donc la justice à tous les Anglais), politique (étendre l'accès à la justice conforte le pouvoir royal en sapant effectivement l'autorité des échelons de pouvoir locaux) et pragmatique (les Anglais sont demandeurs de la justice royale, il faut donc leur y donner autant accès que possible). En développant la juridiction de la justice royale, le roi s'affirmait progressivement comme la fontaine de justice en même temps qu'il affermissait son pouvoir. Il ne restait plus à la justice qu'à être totalement centralisée : ce fut chose faite sous Edouard III (1327-1377) qui abolit effectivement (mais pas officiellement) les juges de circuit au début de son règne, laissant le Banc et la Cour des plaidoyers communs comme les deux seules cours de justice royales<sup>30</sup>, dont les juges de circuit étaient « détachés » lorsqu'ils parcouraient les comtés pour rendre la justice. Ce changement peut paraître minime, mais il renforçait l'idée que la justice, où qu'elle fut rendue, était bel et bien administrée, non seulement au nom du roi, mais par le tribunal du roi.

Victime collatérale de cette évolution, la justice locale, quant à elle, disparut progressivement, vidée au fur et à mesure de sa raison d'être originelle pour disparaître *de facto* au début du XIV<sup>e</sup> siècle. Les rois d'Angleterre eurent la sagesse de ne pas attaquer de front les modes traditionnels d'administration de la justice qu'étaient les cours seigneuriales. Henri I ordonna tout d'abord que les affaires soient traitées dans les comtés comme elles l'avaient toujours été (c'est-à-dire devant les mêmes tribunaux). C'est ainsi que l'on vit les eyres et les juges de circuit présider des cours locales au nom du roi, ce qui rehaussa grandement le prestige de ces dernières<sup>31</sup> tout en permettant un tour de passe-passe ingénieux : les tribunaux étaient toujours locaux, mais c'était une justice centrale qui y était maintenant rendue.

Pour administrer la justice dans cette nouvelle configuration, le Statut de Winchester de 1285 fixa quelque grands principes : tout d'abord, chacun avait le devoir de préserver la paix du roi, et chacun pouvait arrêter un infracteur ; ensuite, ce devoir s'appliquait plus particulièrement au *constable* qui avait également le devoir de présenter l'infracteur à un

---

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. 16.

<sup>26</sup> Ce nombre devait évoluer au cours du temps (*ibidem*, p. 16).

<sup>27</sup> *Ibidem*, p. 17.

<sup>28</sup> *Ibidem*, p. 18.

<sup>29</sup> *Ibidem*, p. 19.

<sup>30</sup> *Ibidem*, p. 20.

<sup>31</sup> *Ibidem*, p. 22.

juge<sup>32</sup>. Ce texte consacrait donc la place cruciale du *constable*, sans lequel le maintien de l'ordre pouvait difficilement se faire. L'institution du *constable* perdura cahin-caha jusque dans les années 1820<sup>33</sup>. Quant au *franckpledge*, passé sous silence par le Statut de Winchester, il est raisonnable d'imaginer qu'il était déjà devenu obsolète, au même titre que les dizaines et les centaines héritées de l'ère saxonne<sup>34</sup>.

A côté des *constables*, se répandit l'usage selon lequel le roi nommait dans chaque comté des chevaliers chargés de « garder la paix », de maintenir l'ordre<sup>35</sup>. Par divers textes, ces serviteurs de la Couronne se virent chargés tout au long du XIII<sup>e</sup> siècle de missions destinées à soulager les juges de circuit, jusqu'à ce qu'au XIV<sup>e</sup> siècle, Edouard III augmente leurs fonctions judiciaires, faisant d'eux d'authentiques « juges de paix » (« *justices of the peace* »). Le *Justices of the Peace Act* de 1361 leur confiait des pouvoirs importants et assez vagues puisque sa section 1 disposait :

[I]ls auront pouvoir de contraindre les infracteurs, émeutiers et tous les autres querelleurs, et de les poursuivre, arrêter, prendre et châtier selon leurs offenses ou infractions ; et de les faire emprisonner et dûment punir selon la loi et les coutumes du royaume ainsi que selon ce que leur discrétion et leur bon conseil leur dicteront de mieux ; (...) et d'exiger de tous ceux qui ne sont pas de bonne réputation une sûreté et une garantie suffisantes de leur bon comportement envers le roi et son peuple, ainsi que de dûment punir les autres<sup>36</sup>.

Poursuivant sur cette lancée, les juges de paix se virent confier, pendant les XIV<sup>e</sup> et XV<sup>e</sup> siècles, la plupart des fonctions des shérifs<sup>37</sup>, ce qui aboutit à voir tomber cette dernière fonction dans l'oubli. Dans le même temps, comme l'écrit Clive Emsley : « l'émergence du juge de paix dégrada la fonction de *constable* à tel point que sur une période de cinq cents ans, ce dernier ne cessa pas de s'étioler »<sup>38</sup>, et plus particulièrement à partir du XVI<sup>e</sup> siècle<sup>39</sup>.

Ainsi, le système royal après la conquête normande avait, non pas supprimé les institutions héritées des rois saxons, mais les avait réinvesties pour en faire des outils efficaces au service de la centralisation. Cette évolution eut comme corollaire la disparition de toutes les lois et coutumes locales au profit de la jurisprudence des cours royales, qui reçut à une époque indéterminée le nom de « *Common Law* ». Ce processus fut donc lent et progressif réparti sur plusieurs siècles, mais il est certain que lorsqu'Henri IV (1399-1413) monta sur le trône, cette évolution était achevée<sup>40</sup>. La langue anglaise porte la trace de cette évolution, que l'on vient de voir retracée à grands traits, d'une justice essentiellement locale (reposant sur la famille et le village) à un système national centralisé (ou le roi est fontaine de justice) où tout

---

<sup>32</sup> *Ibidem*, p. 7.

<sup>33</sup> C'est en 1827, que l'institution des *constables* fut effectivement abolie par *An Act for discontinuing certain Presentments by Constables*.

<sup>34</sup> Thomas Alan Critchley, *op. cit.*, p. 7.

<sup>35</sup> John Hamilton Baker, *op. cit.*, pp. 24-25.

<sup>36</sup> « [T]hey shall have Power to restrain the Offenders, Rioters, and all other Barators, and to pursue, arrest, take, and chastise them according their Trespass or Offence; and to cause them to be imprisoned and duly punished according to the Law and Customs of the Realm, and according to that which to them shall seem best to do by their Discretions and good Advisement; (...) and to take of all them that be not of good Fame, where they shall be found, sufficient Surety and Mainprise of their good Behaviour towards the King and his People, and the other duty to punish. » Cette section inaugurale est toujours en vigueur aujourd'hui.

<sup>37</sup> *Ibidem*, p. 25.

<sup>38</sup> « [T]he emergence of the justice of the peace degraded the constable's office to the extent that over a period of five hundred years it was gradually going downhill », Clive Emsley, *op. cit.*, p. 8.

<sup>39</sup> *Ibidem*, p. 12.

<sup>40</sup> John Hamilton Baker, *op. cit.*, p. 27. Les cours seigneuriales perdurèrent encore, cependant, et les dernières cessèrent de fonctionner au XVI<sup>e</sup> siècle, avant d'être officiellement supprimées par l'*Administration of Justice Act* de 1977.

mal fait à qui que ce soit l'est, en fin de compte, au souverain lui-même. C'est ainsi que le mot « félonie » (« *felony* »), qui en français est synonyme de trahison, fut utilisé à partir, probablement, du XII<sup>e</sup> siècle pour désigner toute infraction grave, qui était exclusivement du ressort des juges royaux, et resta employé dans ce sens (par opposition aux mots « *trespass* » ou « *misdemeanor* », qu'on pourrait tous deux traduire par « délits ») au Royaume-Uni jusqu'au *Criminal Law Act* de 1967<sup>41</sup>.

Une fois la consolidation du pouvoir royal assurée grâce à l'accaparement par celui-ci du maintien de l'ordre, l'étape suivante fut le XVIII<sup>e</sup> siècle, lorsque l'ordre public apparut comme un moyen pour les gouvernements d'alors de renforcer leur assise. Dans le même temps, l'état inquiétant de la société britannique justifiait en tout état de cause une reprise en main par l'Etat, tout comme au Moyen Age il avait justifié l'essor de la justice royale.

## ***II. Lutter contre toute contestation de l'ordre établi : la peur de « King Mob »***

Le maintien de l'ordre au XVIII<sup>e</sup> siècle s'articula à bien des égards autour du *Riot Act* de 1714, qui reposait sur l'analogie classique entre le désordre public et la trahison envers le souverain (a) ; au siècle suivant, la création de forces de police professionnelles (d'abord à Londres puis à travers tout le royaume) marqua un pas supplémentaire vers la centralisation du maintien de l'ordre (b).

### **a) Le *Riot Act* de 1714 : réaction sévère à une situation grave**

L'arrivée sur le trône de Grande-Bretagne de l'Electeur George de Hanovre marqua le début d'une importante évolution constitutionnelle en Grande-Bretagne, qui devait voir les pouvoirs du roi diminuer au fur et à mesure que croissaient ceux du Parlement et du Cabinet.

C'est en novembre 1714, trois mois après la mort de la reine Anne que le Parlement de Grande-Bretagne adopta le *Riot Act*.

Le Parlement, alors dominé par les whigs, vota cette loi en réponse aux immenses émeutes qui avaient agité Londres en mars 1710 à l'occasion de la condamnation d'Henry Sacheverell<sup>42</sup>. Ces émeutes furent probablement le pire déchainement de violence collective que connut la capitale, et même n'importe quelle ville du royaume, avant les « émeutes de Gordon » soixante-dix ans plus tard, et à l'occasion desquelles apparut l'expression terrifiante et terrifiée de « *King Mob* » pour décrire la puissance apparemment sans limites d'une foule en colère.

Il faut aussi noter, plus généralement, que l'Angleterre des Hanovres était en proie à ce que d'aucuns appelleraient aujourd'hui une psychose sécuritaire. En effet, dans l'Angleterre de l'époque, « ce qu'on avait plus ou moins accepté comme des phénomènes sociaux (un certain niveau de désordre social, un certain niveau de criminalité) se mit de plus en plus à être perçu comme une sérieuse menace pesant sur l'ordre social et un problème en expansion

---

<sup>41</sup> *Ibidem*, p. 502.

<sup>42</sup> Richard Vogler, *Reading the Riot Act: The magistracy, the police and the army in civil disorder*, Milton Keynes, Open University Press, 1991, p. 1 et article « *Sacheverell Riots* » in John Cannon (éd.), *op. cit.*, p. 830.



qui nécessitait d'être résolu »<sup>43</sup>. Comme toujours en pareilles circonstances, la question de savoir si la société anglaise était réellement plus violente au XVIII<sup>e</sup> qu'au XVII<sup>e</sup> siècle ou si seule la perception des contemporains s'était modifiée ne change rien au fait que les Anglais avaient alors la sensation que leur société avait atteint un niveau de violence difficilement acceptable<sup>44</sup>. Selon Melville Lee, « il n'y a aucune exagération à dire qu'à l'aube du XIX<sup>e</sup> siècle, l'Angleterre traversait une période de criminalité plus sombre qu'aucune autre dans ses annales »<sup>45</sup>. Les raisons en étaient probablement à chercher dans les prémisses de la révolution industrielle qui, à partir des années 1760, allait déplacer des campagnes vers les villes une importante masse de personnes. Ainsi, par exemple, de Liverpool dont la population devait passer, entre 1700 et 1800, de 8.000 à 77.000 habitants<sup>46</sup>, soit une augmentation de plus de 900%, quand la population de l'Angleterre augmenta, elle, de 69% (de 5,5 millions à 8,9 millions) sur la même période.

Cet état de chose rendait clairement obsolète le système existant jusque là, et notamment l'institution du *constable* qui, déjà sur le déclin deux siècles plus tôt, était autant dire moribond à la mort de la reine Anne car inadapté à une société qui s'urbanisait de plus en plus<sup>47</sup>. Par ailleurs, l'agitation jacobite, qui par deux fois (en 1715 et 1745) aboutit à des combats entre l'armée britannique et les troupes de James Francis Edward Stuart (« Jacques III »)<sup>48</sup>, faisait planer sur le pays le spectre de la guerre civile.

A bien des égards, le char de l'Etat pouvait donc paraître rouler sur un volcan et des mesures énergiques devaient être prises. La loi de 1714 fut la première.

La disposition centrale du *Riot Act* est contenue dans sa section 1 :

Si des personnes au nombre de douze ou plus, qui se trouvent réunies ensemble dans l'illégalité, l'émeute et le tumulte, et troublent ainsi la paix publique, (...) se voient demander et ordonner par un ou plusieurs juge(s) de paix (...) ou tout autre responsable en chef (...), par une proclamation faite au nom du roi sous la forme ci-après prescrite, de se disperser et de s'en aller paisiblement à leur domicile ou à leur commerce légitime (...) restent et demeurent ensemble dans l'illégalité, l'émeute et le tumulte, une heure après qu'un tel ordre ou demande a été faite par proclamation, le fait de continuer ainsi ensemble (...) sera réputé un crime (*felony*) sans bénéfice de clergie, et les infracteurs susdits seront réputés criminels (*felons*), et subiront la mort comme dans un cas de crime sans bénéfice de clergie<sup>49</sup>.

Le *Riot Act*, en liant l'émeute à la trahison renvoyait donc, comme au Moyen Age, à la conception selon laquelle toute atteinte à l'ordre était *in fine* une trahison, un crime contre le

<sup>43</sup> « [W]hat had been accepted, more or less, as social phenomena – a degree of social disorder and a degree of crime – began increasingly to be perceived as a serious threat to the social order and a growing problem which required a solution », Clive Emsley, *op. cit.*, p. 16.

<sup>44</sup> *Ibidem*, p. 16.

<sup>45</sup> « [T]here is no exaggeration in saying that, at the dawn of the nineteenth century, England was passing through an epoch of criminality darker than at any other in her annals », Melville Lee, *A History of Police*, Montclair, NJ, Patterson Smith, 1971, p. 203.

<sup>46</sup> Article « Liverpool » in Michel Mourre, *Dictionnaire encyclopédique d'histoire* (1978), Nouvelle (2ème) édition, Paris, Bordas, 2004, vol. 3, p. 3313.

<sup>47</sup> Thomas Alan Critchley, *op. cit.*, pp. 10-11.

<sup>48</sup> John Duncan Mackie, *A History of Scotland* (1964), 2ème édition, Londres, Penguin Books, 1978, pp. 269-281.

<sup>49</sup> « If any persons to the number of twelve or more, being unlawfully, riotously, and tumultuously assembled together, to the disturbance of the publick peace, (...) and being required or commanded by any one or more justice or justices of the peace (...) or other head-officer, (...), by proclamation to be made in the King's name, in the form herein after directed, to disperse themselves, and peaceably to depart to their habitations, or to their lawful business, shall, (...) unlawfully, riotously, and tumultuously remain or continue together by the space of one hour after such command or request made by proclamation, that then such continuing together (...) shall be adjudged felony without benefit of clergy, and the offenders therein shall be adjudged felons, and shall suffer death as in a case of felony without benefit of clergy. »

roi. Outre l'emploi en anglais du terme polysémique de « *felony* », en effet, la loi s'ouvrait par cet attendu :

Puisque de nombreux tumultes et révoltes se sont récemment produits en divers endroits de ce royaume, dérangeant la paix publique et mettant en danger la personne et le gouvernement de Sa Majesté, et que ceux-ci sont entretenus et fomentés par des personnes sans affection pour Sa Majesté. Etant donné que (...) par de tels émeutiers, Sa Majesté et son administration ont été trahies de façon hautement méchante et fourbe (...) <sup>50</sup>.

En votant cette loi, le Parlement savait qu'il durcissait les sanctions existant jusqu'alors en pareil cas. Le *Riot Act* rompait en effet avec la définition traditionnelle de l'émeute, qui, selon la *Common Law* est constituée par « un groupe de douze personnes ou plus agissant dans un but commun, et utilisant la violence ou la menace de la violence à cette fin » <sup>51</sup>. Si les personnes n'exécutent finalement pas leur dessein, il s'agit non d'une émeute, mais d'une assemblée illégale (« *unlawful assembly* »). Ces deux infractions étaient toutes deux punissables, toujours au regard de la *Common Law*, d'une peine de prison pouvant aller jusqu'à la perpétuité <sup>52</sup>. Selon la loi de 1714, en revanche, nul besoin de prouver l'intention du ou des prévenu(s) : la seule présence sur les lieux en question pouvait entraîner la mort <sup>53</sup>, c'est-à-dire une sanction plus grave encore que celle traditionnellement prévue pour les émeutiers avérés.

Par ailleurs, la loi de 1714 confirmait le rôle primordial qu'occupaient les juges de paix dans le dispositif du maintien de l'ordre, et ce jusqu'au XXe siècle. Ainsi, en 1768, ceux-ci avaient acquis le droit d'appeler et de déployer l'armée pour les aider à maintenir l'ordre, et ce sans devoir obtenir l'autorisation de personne <sup>54</sup>. Selon Richard Vogler, « Jusque pendant une bonne partie du XXe siècle (...) [les juges de paix] pouvaient contrôler les forces matérielles de la répression avec une liberté presque aussi totale que celle dont jouit un régime absolutiste » <sup>55</sup>. La seule limite semble bien avoir été la lourdeur de la procédure de recours à l'armée, puisque le juge devait adresser une demande en ce sens au Secrétaire d'Etat à la Guerre qui envoyait ensuite un ordre de marche aux troupes disponibles les plus proches. La lenteur des communications et les aléas de la progression d'une troupe d'hommes en armes rendaient évidemment assez aléatoire une telle intervention <sup>56</sup>. Il fallut attendre 1855 pour que cette procédure soit allégée et que les juges de paix acquièrent le droit de demander des troupes directement à l'officier commandant en chef le district où se déroulait l'émeute <sup>57</sup>. Une fois les troupes arrivées, il ne faisait de doute pour personne que leur commandement passait au juge de paix et que le(s) officier(s) présent(s) devai(en)t exécuter les ordres qu'il donnerait <sup>58</sup>.

En un sens, le libellé du *Riot Act* confirmait ce pouvoir absolu. En effet, la proclamation que devait lire le juge de paix selon laquelle « Notre souverain seigneur le roi

<sup>50</sup> « *Whereas of late many rebellious riots and tumults have been in divers parts of this kingdom, to the disturbance of the public peace, and the endangering of his Majesty's person and government, and the same are yet continued and fomented by persons disaffected to his Majesty, presuming so to do, for that the punishments provided by the laws now in being are not adequate to such heinous offences; and by such rioters his Majesty and his administration have been most maliciously and falsely traduced (...).* »

<sup>51</sup> « *A group of twelve or more who were acting for a common purpose and were using violence or the threat of violence in order to do so* », Article « *Criminal regulation of public order* » in Peter Cane & Joanne Conaghan (éds), *The New Oxford Companion to Law*, Oxford, Oxford University Press, 2008, p. 278.

<sup>52</sup> *Ibidem*, p. 278.

<sup>53</sup> Richard Vogler, *op. cit.*, p. 1.

<sup>54</sup> *Ibidem*, p. 12.

<sup>55</sup> « *Until well into the twentieth century (...) they were able to control the material forces of repression with a freedom almost as extensive as that enjoyed by an absolutist regime* », *ibidem*, p. 12.

<sup>56</sup> *Ibidem*, p. 84.

<sup>57</sup> *Ibidem*, p. 85.

<sup>58</sup> *Ibidem*, p. 84.

ordonne et commande à toutes les personnes assemblées de se disperser immédiatement et de s'en aller paisiblement à leur domicile ou à leur commerce légitime<sup>59</sup> » est une fiction avouée : le souverain n'a évidemment pas demandé à ce que l'attroupement spécifiquement en cause se disperse, George I a simplement donné son accord, en 1714, à ce que tout ordre que donnerait un juge de paix où et quand que ce soit dans le pays soit donné au nom du roi. Le seul souverain seigneur en l'occurrence semble bien être ici le juge de paix. Pour le gouvernement, c'était bien là le prix à payer, puisque « la justice de paix représentait le seul moyen pour le pouvoir de l'Etat central de se projeter dans les communautés locales<sup>60</sup> ».

Toutefois, si les pouvoirs des juges de paix pouvaient apparaître très étendus, l'opportunité de les employer dans le cadre du maintien de l'ordre pouvait sévèrement les limiter en pratique. En plus de la lourdeur, avant 1855, de la procédure de recours à l'armée, il faut aussi citer les inconvénients du statut local de la justice de paix : ainsi de ces juges qui, en 1832, refusèrent tous d'accompagner la troupe afin de lire le *Riot Act* à une foule en colère, l'un craignant les représailles des manifestants sur son commerce après le départ des militaires, et l'autre de perdre sa popularité dans la région<sup>61</sup>.

Dans cette optique, il faut noter que les émeutes de Gordon de 1780 virent les juges de paix se dérober à un moment crucial, lorsqu'une foule violemment antipapiste se regroupa à Westminster afin de faire pression sur les parlementaires pour qu'ils abolissent le *Papists Act* de 1778. Des pairs temporels et des évêques furent insultés et agressés devant la Chambre des lords, tandis que des députés sortaient l'épée pour faire face à une éventuelle intrusion dans l'enceinte de la Chambre des communes. Devant l'inaction des juges de paix locaux, le roi George III ordonna à la troupe de réprimer les troubles par la force : on devait relever environ 300 morts et à peu près 200 blessés<sup>62</sup>.

L'échec des juges de paix londoniens à maintenir l'ordre en cette occasion amena le gouvernement à s'intéresser au maintien de l'ordre dans la capitale et à le réformer de façon importante. C'est ainsi qu'en 1792 le *Middlesex Justices Act* créa pour Londres un système de vingt et un juges de paix rémunérés (*stipendiary magistrates*), c'est-à-dire professionnels, répartis par groupes de trois en sept bureaux publics (ou bureaux de police) (« *public/police offices* »). A chacun de ces bureaux étaient attachés six *constables* placés sous les ordres des juges. Ces derniers furent évidemment choisis parmi des hommes sûrs et dévoués au gouvernement, dont on pouvait attendre qu'ils maintiennent l'ordre sans défaillir<sup>63</sup>.

## **b) Une garde prétorienne au service (du gouvernement) de Sa Majesté ?**

La reprise en main des juges de paix dans la capitale opérée par le *Middlesex Justices Act* ouvrait la voie à une réforme d'importance : la création d'une police à Londres. Il semble que, dans l'esprit de beaucoup, le rôle premier de la police était de garantir l'ordre public, et ensuite seulement de prévenir ou de détecter les infractions<sup>64</sup>. Ce fut notamment le cas de la police du Staffordshire, qui fut créée « explicitement en réponse à la crainte du désordre »<sup>65</sup> et

<sup>59</sup> « Our Sovereign Lord the King chargeth and commandeth all Persons being assembled immediately to disperse themselves, and peaceably to depart to their Habitations, or to their lawful Business ».

<sup>60</sup> « [T]he magistracy represented the only means by which the power of the central state could be projected into the local areas », *ibidem*, p. 14.

<sup>61</sup> *Ibidem*, p. 85.

<sup>62</sup> *Ibidem*, p. 18.

<sup>63</sup> *Ibidem*, pp. 20-21.

<sup>64</sup> Charles Townshend, *op. cit.*, p. 13.

<sup>65</sup> « [S]pecifically in response to the fear of disorder », *ibidem*, p. 13.

ensuite seulement pour s'attaquer à la criminalité classique<sup>66</sup>. On peut aussi déceler dans la création des différentes forces de police le souci d'éviter le plus possible l'intervention de l'armée dans des tâches de maintien de l'ordre<sup>67</sup>.

C'est grâce à la persévérance de Robert Peel, alors *Home Secretary*, que la capitale se dota d'une force de police professionnelle aux termes du *Metropolitan Police Act* de 1829<sup>68</sup>. Sa tâche principale était la prévention des infractions et il n'était pas prévu qu'ils enquêtent sur des infractions après qu'elles avaient été commises, cette responsabilité revenant aux *constables* prévus par la loi de 1792<sup>69</sup>. Cette force de police était dirigée par des juges de paix professionnels, qui ne répondaient à personne d'autre qu'au *Home Secretary*<sup>70</sup>. Cette force de 1.000 hommes à sa création était en fait conçue par ses créateurs comme une sorte de garde prétorienne pour l'Etat central<sup>71</sup>. Cela ne l'empêchait toutefois pas d'aller prêter main forte à ses collègues en dehors de Londres puisqu'on retrouve, en 1839, soixante policiers londoniens à Birmingham pour contenir une manifestation chartiste.

Même si Edwin Chadwick estimait que l'apparition de forces de police en province démontrait l'incurie des responsables publics, incapables, selon lui, de maintenir l'ordre<sup>72</sup>, le pouvoir central, comme sous les Plantagenêts, n'eut pas de scrupules à investir cette forme de maintien de l'ordre en obligeant, par le *County and Borough Police Act* de 1856, tous les comtés anglais et gallois qui n'en disposaient pas déjà à se doter d'une force de police dont le chef dépendait hiérarchiquement du *Home Secretary*<sup>73</sup>.

La création des forces de police en Angleterre et au Pays de Galles était donc un réel avantage pour le gouvernement de Londres, puisqu'il lui permettait d'imposer son autorité hiérarchique partout, en même temps qu'elle semblait bien garantir la sécurité de la capitale. Cette évolution permit également de mettre fin à l'insécurité qui avait caractérisé, comme on l'a vu, le XVIII<sup>e</sup> siècle. Sous l'ère victorienne, en effet, « l'ordre public avait cessé d'être un problème au niveau national »<sup>74</sup>. La mesure emblématique du siècle troublé précédent put même être quelque peu adoucie puisque l'émeute devint, en 1837, non plus passible de la peine de mort, mais de la « transportation » (« *penal deportation* ») aux termes de la section 1 du *Punishment of Offences Act* de cette année là.

La centralisation symbolique du maintien de l'ordre, au terme de la période 1820-1859 pouvait donc paraître aussi achevée que possible dans un pays qui n'avait jamais connu de corps national chargé du maintien de l'ordre sur tout son territoire. Le XX<sup>e</sup> siècle devait pourtant être le théâtre d'une avancée dans cette direction, et ce au nom du maintien de la paix de la reine, ou plutôt, comme l'on commença de plus en plus à l'entendre, de la défense de l'ordre public (*Public Order*).

---

<sup>66</sup> *Ibidem*, p. 13.

<sup>67</sup> Richard Vogler, *op. cit.*, p. 15. Il ne faut toutefois pas sous-estimer le rôle des juges de paix, même après 1856, qui conservaient une place centrale dans le dispositif du maintien de l'ordre.

<sup>68</sup> Aurélie Binet-Grosclaude, *L'Avant-procès pénal : étude comparée Angleterre-France*, Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 62. Il faut noter que, dès l'origine, la *Metropolitan Police* n'eut pas juridiction sur la *City*, qui dispose de sa propre police.

<sup>69</sup> *Ibidem*, p. 63.

<sup>70</sup> Richard Vogler, *op. cit.*, p. 96.

<sup>71</sup> *Ibidem*, p. 96.

<sup>72</sup> Leon Radzinowicz, *A History of English Criminal Law and its Administration from 1750*, vol. 2: *The Enforcement of the Law*, Londres, Stevens & Sons Limited, 1956, p. 203.

<sup>73</sup> Aurélie Binet-Grosclaude, *L'Avant-procès pénal...*, *op. cit.*, p. 67.

<sup>74</sup> « [P]ublic order had ceased to be a national problem », William Lawrence Burn, *The Age of Equipoise: a study of the mid-Victorian generation*, Londres, George Allen & Unwin, 1964, p. 58.

### III. De la paix de la reine à la paix du voisinage ?

Le dernier tiers du XXe siècle et le début du siècle actuel témoignent d'une nouvelle mue de la tâche de « garder la paix de la reine/du roi ». Tout en conservant son aspect centralisateur (encore accentué sous Margaret Thatcher) (a), le maintien de l'ordre en Angleterre et au Pays de Galles revêt depuis la fin des années 1990 une dimension également locale quoique étroitement encadrée, pour ne pas dire contrôlée, par le gouvernement central, et ce quelle que soit la couleur politique de ce dernier (b).

#### a) La centralisation rampante du maintien de l'ordre sous Margaret Thatcher

L'infraction d'émeute créée par le *Riot Act* de 1714 ne fut abrogée que par le *Criminal Law Act* de 1967 (annexe III, partie 3). Elle fut rapidement « ressuscitée », par le *Public Order Act* de 1986 dont la section 1, tout en abolissant l'infraction correspondante telle qu'elle existait selon la *Common Law*, définissait l'émeute d'une façon plus précise qu'en 1714 :

Là où douze personnes ou plus sont présentes ensemble et recourent ou menacent de recourir à la violence de façon illégale dans un but commun, et que leur conduite (prise conjointement) est telle qu'elle amènerait une personne raisonnablement ferme présente en ce lieu à craindre pour sa propre sécurité, chacune des personnes recourant illégalement à la violence dans le but commun susdit est coupable d'émeute<sup>75</sup>.

L'émeute devenait passible de, au plus, dix ans de prison et/ou d'une amende. Si aucune violence ne se produit, l'infraction correspondante est « désordre violent » (« *violent disorder* »), punissable de, au plus, cinq ans de prison et/ou d'une amende<sup>76</sup>. Il est intéressant de constater que, contrairement à ce qu'il en était dans la loi de 1714, il fallait qu'il y ait effectivement eu recours à la violence pour qu'il puisse y avoir condamnation.

Le rétablissement de cette infraction en droit positif s'inscrivait dans un contexte particulier, puisque l'année précédente avait pu paraître voir le gouvernement de Margaret Thatcher menacé par la grève des mineurs. De fait, en présentant le projet de loi aux Communes le 13 janvier 1986, le *Home Secretary* Douglas Hurd annonçait tout de go :

L'ordre public est le bien social fondamental. C'est un principe qui nous a été rappelé plusieurs fois en 1985. Nous allons beaucoup entendre parler, aujourd'hui et dans les débats à venir, des droits de l'homme et des libertés humaines – et à juste titre. Mais n'oublions pas que le droit de vaquer en paix à ses légitimes occupations est le droit de l'homme fondamental sans lequel tous les autres ne valent rien.<sup>77</sup>

Cela n'empêcha d'ailleurs pas Douglas Hurd d'affirmer quelques instants plus tard que « ce projet de loi n'[avait] pas été bricolé à la hâte en réaction aux émeutes de l'automne

---

<sup>75</sup> « *Where 12 or more persons who are present together use or threaten unlawful violence for a common purpose and the conduct of them (taken together) is such as would cause a person of reasonable firmness present at the scene to fear for his personal safety, each of the persons using unlawful violence for the common purpose is guilty of riot.* »

<sup>76</sup> Il faut noter que cette infraction s'applique dans les mêmes conditions que l'émeute (hors le recours effectif à la violence) aux attroupements d'au moins trois personnes.

<sup>77</sup> « *Public order is the fundamental social good. It is a principle of which we were reminded several times during 1985. We shall hear much today and in the debates to come about human rights and freedoms, and rightly so. But let us not forget that the right to go about one's lawful occasions [sic] in peace is the underlying human right without which all others are nugatory.* », *Parliamentary Debates*, HC, 13 janvier 1986, vol. 89, c. 792.

dernier »<sup>78</sup>. Le fait que l'homme politique utilisât ainsi le terme d'« émeutes » n'était guère surprenant, étant donné qu'entre quatre cents et cinq cents mineurs furent poursuivis pour « émeute » ou « assemblée illégale » telles que définies par la *Common Law* au cours de la grève de 1984-1985<sup>79</sup>. Le recours à ces incriminations pour contenir ce qui relevait *a priori* du droit du travail, mais était considéré par beaucoup comme un conflit opposant les mineurs à l'Etat (ou au gouvernement) britannique ne relevait évidemment pas du hasard. Le terme d'« ennemi de l'intérieur » (« *enemy within* ») employé par le Premier ministre en juillet 1984 devant les députés conservateurs, ainsi que l'analogie qu'elle fit à cette occasion avec l'armée argentine que les Britanniques avaient défaite le mois précédent, pour désigner les mineurs en grève<sup>80</sup>, de même que l'utilisation par la police et les juges de paix de lois destinées à garantir la paix de la reine/« l'ordre public », montrent bien que cette grève était bien plus qu'un conflit opposant, même sur une grande échelle, des employeurs à des employés.

La grève des mineurs fut aussi l'occasion pour beaucoup de découvrir que le maintien de l'ordre était, au Royaume-Uni, étonnamment plus centralisé qu'on ne le croyait généralement, et ce par le biais de l'*Association of Chief Police Officers* (ACPO).

L'ACPO, fondée en 1948, regroupe les chefs et les chefs adjoints (*Chief police officers*) des forces de l'ordre britanniques. A l'origine simple lieu d'échange et de concertation, elle « s'est transformée à partir de la fin des années 1980 en un véritable groupe de pression, se dotant [en 1989] d'un bureau à plein temps et établissant un certain nombre de commissions politiques. Leurs opinions, une fois ratifiées par l'organe central de l'association, [sont] censées être appliquées dans tout le pays, sauf si les préfets de police, [arguant] de conditions locales, s'y opposent<sup>81</sup>. »

A l'été 1983, l'ACPO publia un *Public Order Manual*, diffusé exclusivement à ses 270 adhérents, qui énumérait deux cents tactiques et manœuvres afin de faire face à des désordres importants<sup>82</sup>. L'utilisation de certaines de ses tactiques par la police du South Yorkshire pendant l'été 1983 afin d'empêcher le blocage d'un dépôt de charbon par des mineurs en grève permit que soit révélée au grand jour l'existence du *Public Order Manual* qui était pourtant censé demeurer confidentiel<sup>83</sup>, ce qui attira l'attention du grand public sur le rôle centralisateur que jouait effectivement l'ACPO.

Cette crainte grandit encore lorsque fut mieux connu le rôle que jouait l'ACPO dans le *National Reporting Centre* (NRC) basé à *New Scotland Yard*.

Créé après que la grève des mineurs de 1974 avait révélé l'inefficacité des stratégies policières classiques face à des rassemblements massifs de manifestants déterminés, ainsi que la lenteur des réactions des forces de l'ordre dans ce genre de situation<sup>84</sup>, le NRC n'avait, avant 1984, été activé que quatre fois<sup>85</sup>.

---

<sup>78</sup> « [T]he Bill was not cobbled together in hasty reaction to last autumn's riots », *ibidem*.

<sup>79</sup> Louise Christian, « Restriction without Conviction: The Role of the Courts in Legitimising Police Control in Nottinghamshire » in Bob Fine & Robert Millar (éds), *Policing the Miners' Strike*, Londres, Lawrence & Wishart, 1984, p. 123.

<sup>80</sup> « Thatcher makes Falklands link – Attack on “Enemy Within” », *The Times*, 20 juillet 1984 (reproduit sur le site de la *Margaret Thatcher Foundation* : <http://www.margaretthatcher.org/document/105563> (consulté le 2 septembre 2014)).

<sup>81</sup> Aurélie Binet-Grosclaude, *L'Avant-procès pénal...*, *op. cit.*, p. 402.

<sup>82</sup> Clive Emsley, *op. cit.*, pp. 183-184.

<sup>83</sup> *Ibidem*, p. 184.

<sup>84</sup> Martin Kettle, « The National Reporting Centre and the 1984 Miners' Strike » in Bob Fine & Robert Millar (éds), *op. cit.*, p. 24.

<sup>85</sup> *Ibidem*, p. 25.

En découvrant que la lutte contre la grève des mineurs était coordonnée par cet organisme jusque là inconnu de la plupart des Britanniques, beaucoup y virent une véritable évolution dans le maintien de l'ordre au Royaume-Uni, qui serait ainsi passé d'un fonctionnement décentralisé à « une police plus nationale et centralisée, qui paraissait dirigée par un groupe très soudé de préfets de police aux motivations politiques et contrôlé par *Whitehall* et le gouvernement conservateur »<sup>86</sup>. Toutefois, en 1984, Martin Kettle conclut à la vacuité d'une telle accusation, se bornant à noter que le NRC, qui, dans l'indifférence générale, avait été activé la même année dans le cadre de la visite du pape Jean-Paul II au Royaume-Uni, avait tout de même mobilisé des forces de l'ordre des 43 forces de police anglaises et galloises, et ce pour la première fois de son histoire<sup>87</sup>. L'auteur notait qu'il ne faut sans doute voir dans le NRC que l'utilisation par les forces de police anglaises et galloises des pouvoirs qui leur sont dévolus depuis 1890 par le *Police Act* de cette année-là<sup>88</sup>, pouvoirs qu'elles avaient très peu utilisés jusque dans les années 1920<sup>89</sup>. A partir de l'entre-deux-guerres, les ententes entre forces de police voisines se firent plus fréquentes, même si elles consistaient généralement en de simples demandes de renfort d'une force de police à une ou plusieurs autre(s), sans activation du NRC<sup>90</sup>.

Malgré ce constat plutôt rassurant, Martin Kettle notait tout de même deux éléments troublants : tout d'abord, le commandant du NRC, toujours un officier de la *Metropolitan Police*, devait tenir informé en permanence le président de l'ACPO. Cet état de fait pouvait *a posteriori* paraître d'autant plus inquiétant aux mineurs et à leurs partisans que le rôle accru de l'ACPO dans la coordination des services de police britanniques entre eux l'avait été à l'invite de Douglas Hurd<sup>91</sup>. De plus, l'auteur attirait l'attention sur le fait que, selon l'ACPO et le *Home Secretary*, aucune force de police ne pouvait refuser d'envoyer ou de recevoir des renforts des hommes en renfort si le NRC le demandait<sup>92</sup>.

Il paraît donc à peu près acquis que l'ACPO représente bien, qu'on le veuille ou non, un pas vers une unité d'action et de pratiques au sein des forces de police britanniques et relève donc d'un pas dans la direction d'une police nationale britannique. Cette évolution a eu lieu avec l'encouragement de Douglas Hurd, et avec l'assentiment, au moins passif, de ses successeurs conservateurs et travaillistes. Des recherches menées dans les années 1990 ont, de plus, montré que l'ACPO avait littéralement co-écrit avec les *Home Secretaries* successifs plusieurs circulaires sur la politique de maintien de l'ordre<sup>93</sup>. Une telle interpénétration des structures nationalisatrices porte la marque, à n'en pas douter, d'un vaste mouvement centralisateur dans le domaine de l'action de la police, alors même que les conservateurs, dans l'opposition, avaient plusieurs fois dénoncé la bureaucratisation des services publics, ce qui pouvait laisser entendre qu'ils décentraliseraient l'action de ces derniers. Il n'en fut pourtant rien après leur retour au pouvoir en 1979. Il semble au contraire que les gouvernements Thatcher puis Major aient jugé qu'un maintien de l'ordre efficace passait au contraire par la centralisation<sup>94</sup>.

<sup>86</sup> « [A] much more centralised, national police, seemingly under the direction of a tightly-knit group of politically motivated chief constables, controlled by Whitehall and the Conservative government », *ibidem*, p. 23.

<sup>87</sup> *Ibidem*, p. 30.

<sup>88</sup> *Ibidem*, p. 27.

<sup>89</sup> *Ibidem*, p. 27.

<sup>90</sup> *Ibidem*, p. 28.

<sup>91</sup> <http://www.acpo.police.uk/About/History.aspx> (consulté le 15 juillet 2014).

<sup>92</sup> Martin Kettle, *op. cit.*, p. 31.

<sup>93</sup> Trevor Jones, « The Governance and Accountability of Policing », in Tim Newburn (éd.), *Handbook of Policing*, Cullompton, Willan Publishing, 2003, p. 615.

<sup>94</sup> Aurélie Binet-Grosclaude, *L'Avant-procès pénal...*, *op. cit.*, p. 403.

On pouvait légitimement se demander ce qu'il en serait de ces transformations avec l'arrivée au pouvoir, en 1997, d'un gouvernement travailliste.

### **b) Maintenir l'ordre, oui, mais où ?**

La nomination de Tony Blair comme Premier ministre en mai 1997 allait marquer l'entrée dans une autre phase du maintien de l'ordre, marquée particulièrement par le concept flou de « comportement anti-social » (« *anti-social behaviour* ») mentionné pour la première fois par le *Crime and Disorder Act* de 1998. L'insistance du Premier ministre d'alors sur le thème du respect et de la lutte contre les incivilités, ainsi que son souci de faire des citoyens, des bailleurs locatifs et des organisations caritatives des « partenaires contre le crime » (« *partners against crime* »)<sup>95</sup> dans le cadre du maintien de l'ordre public pouvaient être interprétée comme un souci de décentraliser le maintien de l'ordre dans certains domaines. L'accent était en effet mis, par les cinq lois consacrées aux comportements anti-sociaux entre 1998 et 2003<sup>96</sup>, sur l'implication des citoyens eux-mêmes, invités par le *Home Office* à signaler à la police des faits tels que les nuisances à l'encontre du voisinage, les groupes qui se livrent à des intimidations et prennent possession d'espaces publics, le vandalisme, les graffitis ou encore la conduite imprudente de mini-motos, afin que les auteurs de ces incivilités soient amenés devant un juge qui prononcerait un *anti-social behaviour order* (ASBO) interdisant à la ou les personne(s) en cause de se livrer à l'activité perturbatrice en question<sup>97</sup>.

L'aspect local de ces mesures était accentué par le procédé de publicité (créé par le *Crime and Disorder Act* de 1998) destiné à informer le voisinage qu'un membre de la communauté fait l'objet d'un ASBO, et est sous le coup de telle ou telle restriction. Ce procédé est généralement limité au quartier où vit ou agit la personne en question, sans que cela y soit forcément limité depuis le vote du *Police Reform Act* de 2002.

Toutefois, la tentative de décentralisation du maintien de l'ordre que représentaient les ASBOs tourna vite court, lorsque le gouvernement travailliste se rendit compte que les forces de police et les autorités locales ne faisaient que rarement usage des pouvoirs que leur accordait la loi de 1998. Le gouvernement se mit alors à lancer de plus en plus d'initiatives, à partir de 2000, pour combattre les comportements anti-sociaux. Ce fut d'abord la mise en place, en 2000, de la « *National Strategy for Neighbourhood Renewal* » qui mettait en avant le fait que les comportements anti-sociaux étaient des problèmes urbains significatifs et créait le *Neighbourhood Renewal Fund* et le programme « *New Deal for Communities* » qui tous deux ciblaient trente-neuf zones défavorisées en Angleterre et au Pays de Galles<sup>98</sup>. En 2003, le *Anti-Social Behaviour Act* étendait les pouvoirs des forces de police dans la lutte contre les incivilités (pouvoir accru de dispersion des groupes, notamment)<sup>99</sup>. Cette même année 2003, le *Home Office* publiait un document dont le titre incitait clairement la population à réagir

---

<sup>95</sup> Adam Crawford, « Crime Prevention and Community Safety », in Mike Maguire, Rod Morgan, Robert Reiner (éds), *The Oxford Handbook of Criminology* (1994), 4ème édition, Oxford, Oxford University Press, 2007, p. 894

<sup>96</sup> Outre le *Crime and Disorder Act* de 1998, le *Criminal Justice and Court Services Act* de 2000, le *Criminal Justice and Police Act* de 2001, le *Police Reform Act* de 2002 et l'*Anti-Social Behaviour Act* de 2003

<sup>97</sup> Voir la version archivée du site du *Home Office* à la date du 19 avril 2010, accessible à l'adresse suivante : <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100418065544/http://www.homeoffice.gov.uk/anti-social-behaviour/> (consulté le 11 juillet 2014).

<sup>98</sup> Aurélie Binet-Grosclaude, « Les *Anti-social behaviour orders* en Angleterre et au Pays de Galles : un exemple de dérive des politiques criminelles participatives », *Archives de politique criminelle*, n° 32, 2010, pp. 233-234.

<sup>99</sup> *Ibidem*, p. 234



contre les incivilités : « *Together: Tackling Anti-social Behaviour* ». L'année suivante, en juillet 2004, fut mis en place un Plan stratégique intitulé « *Confident Communities in a Secure Britain* » qui avait pour but, à nouveau, d'accélérer le processus d'application des ASBOs<sup>100</sup>. D'autres initiatives furent lancées en 2005 puis 2006, témoignant à chaque fois, de l'importance que le gouvernement Blair accordait à la lutte contre les comportements anti-sociaux<sup>101</sup>. Cette frénésie en faveur des ASBOs témoignait du paradoxe dans lequel s'enfermaient Tony Blair et ses collègues : en envoyant régulièrement des impulsions depuis Londres pour que les communautés et les autorités locales se décident à agir dans la direction qu'il indiquait, le gouvernement ne faisait que souligner son souci centralisateur.

Le même souci se révélait dans la convocation à *Downing Street* en 2002 de représentants des forces de police anglaises et galloises afin d'identifier celles dans le ressort desquelles avait eu lieu le plus grand nombre d'infractions commises sur la voie publique (celles-ci ayant explosé les deux années précédentes). Les dix forces de police une fois identifiées, leurs dirigeants durent, pendant six mois, rendre compte chaque semaine à un membre du gouvernement de l'amélioration (ou non) de la situation dans leur ressort<sup>102</sup>.

Nommé en mai 2010, le gouvernement de coalition dirigé par David Cameron s'inscrivit dans la continuité de ses prédécesseurs conservateurs et travaillistes. C'est dans cette optique que fut décidée en 2011 la création de commissaires à la police et à la criminalité (*Police and Crime Commissioners*)<sup>103</sup>, chefs de chaque force de police élus au suffrage universel direct. Ce mandat populaire devait permettre une meilleure prise en compte des besoins de la population, mais deux ans après les premières élections (marquées par des taux d'abstention de 80 à 90% selon les régions<sup>104</sup>), il est difficile de dire si cet objectif a été atteint. Par ailleurs, et peut-être au nom de l'idée conservatrice de « *Big Society* » qui implique de décharger l'Etat central de certaines de ses responsabilités sur les communautés locales et d'« encourager les gens à, et leur permettre de, jouer un rôle plus actif dans la société (« *people encouraged and enabled to play a more active part in society* »)<sup>105</sup>, le *Home Secretary* Theresa May avait, dès septembre 2010, annoncé sa résolution de poursuivre la lutte contre les comportements anti-sociaux<sup>106</sup>. Promulguée quatre ans plus tard, en avril 2014, le *Anti-social Behaviour, Crime and Policing Act* conserve la mesure phare du gouvernement Blair, les ASBOs, simplement renommés « injonctions » (« *injunctions* »).

On le voit, au terme de ce développement, le maintien de l'ordre fit donc l'objet, aussi bien sous les gouvernements conservateurs que travaillistes, d'un mouvement de centralisation important, y compris, comme à partir de 1997, lorsque les hommes et les femmes au pouvoir prétendirent au contraire donner aux communautés locales la maîtrise du maintien de l'ordre.

On peut toutefois se demander si cet état de choses ne révélait pas une modification, notamment sémantique, de ce que recouvre l'idée de paix de la reine, ou, comme on a commencé à l'appeler au XXe siècle, l'« ordre public ».

Le XXe siècle fut au Royaume-Uni l'occasion d'un glissement sémantique dans la façon de désigner la tâche fondamentale de tout gouvernement qu'est la sauvegarde de la paix

<sup>100</sup> *Ibidem*, p. 234.

<sup>101</sup> *Ibidem*, p. 235.

<sup>102</sup> Aurélie Binet-Grosclaude, *L'Avant-procès pénal...*, op. cit., p. 381.

<sup>103</sup> Fonction créée par le *Police Reform and Social Responsibility Act* de 2011.

<sup>104</sup> <http://www.bbc.com/news/uk-politics-19970734> (consulté le 11 juillet 2014).

<sup>105</sup> Cf le programme du parti conservateur pour les élections législatives de mai 2010 : <http://www.conservatives.com/~media/Files/Downloadable%20Files/Compassionate%20Conservatism.ashx> (consulté le 11 juillet 2014).

<sup>106</sup> *Parliamentary Debates*, HC, 15 septembre 2010, vol. 515, c. 1070W.

publique. La notion d'ordre public était en effet peu mise en avant outre Manche avant le XXe siècle<sup>107</sup>. Il est d'ailleurs intéressant de constater que, dans son *Dictionary of the English Language* (1755), le seul des quinze sens que Samuel Johnson donne à la définition du mot « *order* » qui se rapproche de ce que l'on appellerait aujourd'hui l'ordre public est : « *regular government* », quoi que les exemples qu'il donne évoque plus le sens d'« ordre établi »<sup>108</sup>. De fait, il fallut attendre 1920 pour qu'une loi utilise le mot « *order* » dans ce sens, et 1936 pour que soit votée une « loi sur l'ordre public » (*Public Order Act*). Avant le XXe siècle, l'ordre public était plutôt évoqué comme « *the rule of law* » ou « *keeping the peace* ». On trouve toutefois en germe ce sens moderne d'ordre public, puisque l'idée de « paix », même si elle était attribuée, de façon honorifique, au roi ou à la reine, était, en fait, la paix de tous. L'adoption du terme d'ordre public paraît donc cohérente, à cet égard, puisqu'elle marquait le fait que la paix publique n'était pas l'apanage d'un(e) seul(e), mais de tout le monde.

La rhétorique des responsables politiques des années 1980 à 2000 confirme cette façon de voir : on l'a vu, Douglas Hurd justifiait en 1986 le rétablissement de l'infraction d'émeute par le droit de chacun de vaquer à ses occupations en paix, et Tony Blair n'a eu de cesse, en dix ans de pouvoir, d'appeler à la protection du voisinage par la police, mais surtout par les habitants eux-mêmes contre le « désordre » (« *disorder* »), mot qui apparaît dans le préambule de deux des lois votées entre 1998 et 2003 sur les comportements anti-sociaux<sup>109</sup>. Nous sommes bien loin de la crainte de la subversion qui suivit la conquête normande, et tout aussi loin de la vision du *Riot Act* selon lequel un rassemblement irrégulier était une trahison vis-à-vis du souverain.

Cette évolution peut néanmoins être porteuse d'excès puisque mettre sur le même plan les mineurs en grève, la foule déchainée des « émeutes de Gordon » et un voisin ne taillant pas sa haie comme il faut témoigne d'un avilissement du concept d'ordre public, ce dernier s'assimilant plus, à en juger par l'étude des années 1990-2000, à la paix du voisinage ou à l'ambiance agréable d'un quartier. Les ASBOs pouvaient laisser penser que le maintien de l'ordre au Royaume-Uni en était revenu au temps des rois saxons lorsque la communauté locale devait assurer elle-même la paix en son sein. Toutefois, comme on l'a vu, l'attitude de Tony Blair confirmait bien la tendance décrite par cet article d'une centralisation continue des pouvoirs de maintien de l'ordre au bénéfice du gouvernement, quel qu'il soit.

## Conclusion

La tâche de « garder la paix de la reine » est toujours l'une des fonctions principales des forces de police anglaises et galloises ainsi que des juges de paix, mais, historiquement, elle fut surtout un outil utile pour les différents souverains (en particulier sous les Plantagenêts) qui régnèrent sur l'Angleterre, en ce qu'elle leur permit d'affermir leur pouvoir. Après le Moyen Age, ce fut au XVIIIe siècle et au début du XIXe siècle que cette tendance fut la plus visible, à travers l'usage qui fut fait de l'incrimination d'« émeute » puis de l'apparition de forces de police à plein temps. Enfin, plus proche de nous, le souci d'un maintien de l'ordre efficace dans le dernier tiers du XXe siècle amena les gouvernements

<sup>107</sup> Charles Townshend, *Making the Peace : Public Order and Public Security in Modern Britain*, Oxford, Oxford University Press, 1993, p. 6.

<sup>108</sup> Article « *Order* » in Samuel Johnson, *A Dictionary of the English Language* (1755), 6ème édition, Londres, J. F. & C. Rivington, 1795, vol. 2, p. 242.

<sup>109</sup> Le *Crime and Disorder Act* de 1998 et le *Criminal Justice and Police Act* de 2001.

successifs, travaillistes comme conservateurs, à centraliser de plus en plus le maintien de l'ordre public.